



消除一切形式种族歧视国际公约

消除种族歧视委员会

对危地马拉第14和15次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在2015年4月29日和30日举行的第2329次和第2330次会议(CERD/C/SR.2329和2330)上审议了危地马拉提交的第14和15次合并定期报告(CERD/C/GTM/14-15)。委员会在2015年5月11日举行的第2345次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第14和15次定期报告，并赞赏缔约国努力按时提交报告。委员会感谢缔约国派大型高级别代表团作出陈述，并对委员们提出的大量问题作了重要答复。

B. 积极方面

3. 委员会强调指出，危地马拉做出国际承诺，将推行促进土著人民权利的机制与政策。

4. 委员会赞赏缔约国与联合国人权事务高级专员办事处不断保持合作，并对签署2015-2019年《联合国发展援助框架》表示欢迎。

5. 委员会强调指出，缔约国制定了推行和协调消除种族歧视的公共政策，并特别欢迎：

和谐共处、消除种族主义和种族歧视公共政策；

“卡盾，2032年我们的危地马拉”国家发展计划。

6. 委员会还赞赏危地马拉加入了《国际刑事法院罗马规约》。

7. 委员会强调指出危地马拉人权监察员的工作，以及民间社会和代表土著人民的组织积极发挥参与和促进作用。

C. 关切和建议

统计资料

8. 委员会关切的是，该国没有关于危地马拉人口构成的可靠完整的最新统计资料。委员会特别关切，原定2012年进行的人口普查推迟及由此带来的不确定情况，因为自我认同为土著的人口估计数差别较大，可占人口的40%至60%。

委员会提醒缔约国，亟需尽快建立分类信息，以制定合乎社会弱势群体需要的公共政策和方案。委员会重申关于普查方法的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13, 第6段)，鼓励缔约国继续与国际合作机构开展合作，将性别办法作为优先事项，在进行普查时充分考虑到自我身份认定的原则，在调查表中纳入人口的所有族裔特征，包括文化融合产生的族裔特征。委员会建议建立关于非洲裔人口的统计数据，以在非洲人后裔国际十年框架下制定适当决策。

法律框架

9. 委员会关切地注意到执行《土著人民身份与权利协议》(12项和平协议之一)中的不足，就此强调指出应进行结构改革。委员会注意到，危地马拉承诺进行必要的宪法改革，正式承认土著人民及其语言、精神价值、司法和上述和平协议的其他内容。委员会还关切议会在讨论和批准多项举措方面没有进展，包括与少数民族协商(第4051号举措)、土著司法(第3946号举措)、农村综合发展(第4084号举措)、圣址(第3835号举措)、双语、多文化和跨文化教育(第3913号举措)、社区媒体(第4087号举措)、国家赔偿方案(第3551号举措)、《选举和政党法》改革(第4783号举措)、《矿业法》改革(第4945号举措)。这些举措中有的在议会已搁置十多年，仍未得批准，令委员会感到关切。

委员会建议立法议程将消除种族歧视和增进土著人民权利的举措作为优先事项，在与土著人民的协商下，尽快讨论并通过。委员会还建议采取适当的结构性措施，以充分执行《土著人民身份与权利协议》，包括进行必要的宪法改革，其间应考虑可否与土著人民建立有关工作小组。

有罪不罚现象

10. 委员会赞赏缔约国努力打击有罪不罚现象，包括对Sepur Zarco等重大案件进行诉讼。委员会还赞赏宪法法院关于特赦条款不予受理和起诉严重侵犯人权行为的判例趋势，宪法法院并承认美洲人权法院的判例具有约束力。委员会强调这些审判对受害者赔偿和复健的重要性。但委员会对许多挑战持续存在仍然感到关切，例如，对埃弗拉·里奥斯·

蒙特的判决被撤销。委员会关切的是，有些国家机构不等法院做出判决，就对事件的法律性质发出裁定，如议会第3-2014号决定(第6条)。

委员会建议，国家加大力度调查国内武装冲突期间的严重侵犯人权事件(其中许多受害者是土著人)，并移交法院处理。委员会建议特别要加强检察院人权监察处。委员会还建议继续采取一切必要措施，加强司法机构的独立性。

事先进行自由和知情的协商

11. 委员会关切的是，在属于土著人民或传统上由其所占的土地和领土上，发放执照或许可证开发水电项目、自然资源或单一作物引起很多冲突。

12. 委员会关切地注意到，发放这种许可没有遵守土著人民的协商权利。委员会注意到，根据宪法第46条的规定，国际劳工组织(劳工组织)关于独立国家土著和部落人民的第169号公约优先于国内法，所以即使没有国内立法框架，也应贯彻这项权利。委员会注意到，根据劳工组织第169号公约第6条和第15条第2款，无论自然资源属于土著人民，还是地下资源的所有权属于国家，都必须进行协商。委员会感兴趣地注意到，宪法法院对San Juan Cotzal案和San Juan Sacatepéquez案所作的判决，都命令进行协商。

13. 委员会注意到提供的有关公共财产的信息。但委员会关切地注意到，尽管土著人民权利特别报告员已提出意见，认为目前的法律保护没有达到国际标准，但是对土地、领土和自然资源的法律框架仍未获得通过。因此，委员会对土著人民得不到保护的情况表示关切，因为缔约国继续允许不经与土著人民协商掠夺历来属于他们的土地。

14. 委员会还关切，许可这些项目引发抗议并由此发生暴力事件，而国家为应对局势宣布实施紧急状态(第5条d[v]款)。

委员会强调未能实施协商和土地权在这场冲突中的影响。根据其关于土著人民权利的第23(1997)号一般性建议，委员会就此建议：

重申其关于协商权的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13, 第11段)，敦促制定切实可行的机制，以确保通过土著人民的代表机构与之进行协商。委员会指出，只有在特殊情况下可以考虑对土著人民进行搬迁和安置，而且在这些情况下必须征得有关人员的同意；

建议通过与土著人民协商，确立关于协商权的国内法律框架。委员会还建议修订现有法律框架，如矿业法、保护和改善环境法以及环境影响研究评估条例；

建议加强对话平台，以确保履行已签署的协议，并建议在协商机制建立之前暂停发放此类项目的新许可证；

建议尽快执行法院判决，如对San Juan Cotzal案和San Juan Sacatepéquez案的判决；

鼓励缔约国与土著人民协商，通过适当的法律框架，承认土著人民对土地和领土的权利；

建议充分保证可自由进行社会抗议，采取必要措施保护抗议者，并调查对他们的攻击。委员会强调，在这方面必须全面落实规范私人安全部门的法律(第52-2010号法令)。

维权人士

15. 委员会对维权人士和记者、特别是土著维权人士和记者持续受到攻击和威胁深为关切。委员会指出，在许多情况下，这些攻击和谋杀是开采自然资源引发的冲突背景下发生的。委员会关切的是，此类抗议往往导致活动人士受到刑事诉讼，被作为恐怖主义、绑架、煽动犯罪和非法结社等刑事罪行，这与事件严重性是不相称的(第5条b款)。

委员会重申其建议(CERD/C/GTM/CO/12-13, 第9段)，要求调查和惩处攻击维权人士、特别是土著维权人士的肇事者。委员会还建议与民间社会和土著人民协商，通过和全面实施有效的保护维权人士和记者的机制，其中应考虑到土著领导人在捍卫其协商和享有土地及自然资源的权利时面临很高风险。

政治参与

16. 委员会关切地注意到，与其人口相比，土著人民和非洲后裔在行政和司法机关中担任高级职务的比例很低。委员会还关切地注意到，在158名议员中，只有23名是土著人。尽管国家作出了努力，但是土著人、尤其是农村土著人全面参与政治仍有困难和障碍，令委员会感到关切。委员会欢迎宪法法院在《选举和政党法》改革计划中发表意见，要求采取特别措施，确保妇女和土著人民代表的人数至少达到30%。(第5条c款)。

委员会重申其关于土著人民参政的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13, 第10段)，考虑到其第23(1997)号一般性建议。委员会建议增加土著人民在社区发展理事会的参与比例。委员会还建议改革《选举和政党法》，以增加土著人民和非洲后裔的代表人数，并促进其在农村地区的参与。委员会建议采取紧急措施，确保所有公民具备个人证件。委员会还建议采取特别措施或平权行动，确保土著和非洲后裔在高级职务中有足够的代表人数，在这项工作中应考虑到其关于公约特别措施的意义和范围的第32(2009)号一般性建议和关于对非洲后裔种族歧视的第34(2011)号一般性建议。

诉诸司法和多元法制

17. 委员会强调，关于土著人民权利的国际标准被逐步纳入宪法法院的判例。委员会注意到在诉诸司法方面的进展，特别是建立了土著法律技术解读中心、15个土著权利监察处以及检察院土著人事务部。但委员会关切的是，确保土著人民可充分诉诸司法仍然存在挑战，如文件中的族裔自我认同、诉诸符合文化特性的司法和口译技术培训。

18. 委员会强调指出最高法院刑事庭关于协调配合正式法律制度执行土著法律制度的通知，在制定多元文化司法协

议过程的对话中提供的口头资料,以及承认土著司法广泛重要权限的内容。虽然最高法院刑事庭做出两项判决,判定因行使司法诉讼被逮捕的托托尼卡潘基切领导人无罪,但是委员会对土著领导人因行使其法律制度受到起诉感到关切,最高法院保护宪法权利庭还作出一项判决,否认土著司法权的存在。因此,委员会关切没有明确的法律框架承认和实施多元法制(第5条a款)。

委员会重申其根据关于在刑事司法的管理和运作中预防种族歧视的第31(2005)号一般性建议对诉诸司法和多元法制提出的建议(CERD/C/GTM/12-13,第8段)。委员会还建议通过关于土著人民诉诸司法的体制政策,并更新司法机构培训单位的计划。委员会还建议制定专门的法律框架,对土著司法权和普通司法进行协调。委员会建议进一步加强司法机关的土著事务处和检察院的土著人民事务部,包括增加其财政和人力资源。

将种族歧视定为罪行

19. 缔约国尚未制定国内法,将传播以种族优越或种族仇恨为根据的思想、煽动种族歧视和出于种族动机的暴力行为定为可依法惩处的行为,委员会重申对此感到关切(第4条a款)。委员会还关切地注意到,对种族歧视做出的法院判决数量有限。委员会还关切的是,刑法第22条之二对种族歧视规定的处罚可以用低额罚金替代(第4条a款和第6条)。

委员会根据其关于种族仇恨言论的第35(2013)号一般性建议,重申其关于充分实施公约第4条规定的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13,第7段),确保煽动种族歧视和出于种族动机的一切暴力行为受到适当刑罚的处罚,以反映其严重性。委员会还重申其关于对种族歧视所作判决数量不多的建议(同上,第16段)。

结构性歧视

20. 委员会关切地注意到,贫困和社会排斥对土著和非洲后裔的影响尤其严重。根据向委员会呈报的数据,从多方面标准来看,土著人口有87%生活在贫穷中,而47%则处于赤贫。此外,在土著占多数的城镇,遭受慢性营养不良的人口比率特别高。委员会还关切地注意到用于单一种植和经济作物的农业用地面积增加,从而大大减少了用于基本食品种植的农业用地面积。虽然委员会注意到国家针对这方面的举措,如“零饥饿计划”,但其关切的是,这些举措没有针对这个问题的结构性原因(第5条c款)。

委员会敦促缔约国将人权原则纳入现有的社会包容政策,以确保土著人民对这些政策的参与,并为他们提供足够的资金和人力资源。委员会建议采取结构性措施,以全面落实惠农政策。委员会还建议采取特别措施或平权行动以打破贫穷和种族主义之间的联系,其间应考虑到第32(2009)号一般性建议。

跨文化保健

21. 委员会注意到缔约国在卫生领域作出努力,设立了土著人民医疗保健和跨文化处,但委员会关切地注意到,在有大量土著人的地区,获得保健的途径仍然有限,危地马拉仍未建立一个符合文化特性的全民保健体制(第5条c款)。

委员会重申其关于在土著人民的积极参与下制定跨文化保健战略的建议(CERD/C/GTM/12-13,第13段)。委员会还建议进一步努力,促进在农村地区获得符合文化特性的适当医疗保健,包括提供充足的预算。此外,委员会还建议采取措施,收集按人口和社区分列的数据。委员会建议在与土著人民的协商下,通过助产士政策,并尊重土著自己的医疗保健形式。

双语教育

22. 委员会强调指出缔约国在双语教育领域所作的努力。但委员会关切的是,在很多地方从学前教育之后就不再提供双语教育。委员会感到遗憾的是,只有26%的初中生和17%的高中生是土著。委员会还关切,歧视在学校中持续存在。另外,委员会关切土著人民和非洲后裔的文盲率高,在加里富纳人中达到97%(第5条e[v]款)。

委员会重申其关于反对歧视的建议(CERD/C/GTM/12-13,第15段),并重申需要扩大双语教育的范围。在这方面,委员会建议加强双语教师职业的专业化。

劳工权利

23. 委员会关切的是,从事经济活动的土著居民中有81%在非正规部门工作,得不到基本的劳动权利,如最低工资或社会保障。委员会特别关切强迫劳动的做法,例如,必须完成过高的工作目标才能支付工资,从而迫使员工家庭为达到目标而劳动。委员会还对缔约国所设的最低工资标准不足以保证工人及其家庭过上体面的生活表示关切(第5条e[i]款)。

委员会建议缔约国继续尽一切努力压缩非正规经济部门,保障符合国际人权标准的公正和适当工作条件。委员会还建议加强劳动监察局,为其提供必要的预算和人力资源,使之掌握必要的手段对违反劳工标准做出处罚。

媒体

24. 委员会关切地注意到,媒体仍然存在种族歧视的表现形式。委员会还强调社区媒体对土著人民的重要性;委员会还关切地注意到,国家干预关闭了社区广播站,而且没有关于这方面问题的法律框架(第7条)。

委员会重申其关于采取适当措施来消除媒体中种族偏见的建议(CERD/C/GTM/CO/12-13,第17段)。委员会建议进一步开展工作,与土著人民协商,通过关于社区媒体的法律框架,保留社区电台频率。

体制建设

25. 委员会注意到, 缔约国加强有关土著人民的国家机构, 包括土著人民办公室、消除对危地马拉土著人民歧视和种族主义总统委员会、危地马拉土著发展基金和维护土著妇女权利监察机构等等。但委员会关切的是, 这些机构没有足够的资源。尽管缔约国作出努力, 但是土著人民还没有充分参与这些机构制定的政策(第2条), 这也令委员会感到关切。

委员会建议进一步加强消除种族歧视和促进土著人民权利的机构, 为其提供必要的人力和预算资源。委员会还建议, 对体制进行整体评估, 以确定这些机构是否完成了目标, 以及如何能在土著人民的参与下加以改进。

多重歧视

26. 委员会感到关切的是, 土著群体的妇女在社会、政治、经济和文化生活的各个领域继续面对多重形式的歧视。委员会还关切地注意到, 暴力侵害土著妇女的现象持续存在, 而妇女难以获得司法救助(第2条第2款)。

委员会建议缔约国考虑到关于种族歧视与性别有关的方面的第25(2000)号一般性建议, 将性别观点纳入所有打击种族歧视的政策和战略, 以处理土著人民和非洲人后裔社区中的妇女特别遭受多重形式歧视的问题。委员会建议采取措施打破暴力循环, 改变让妇女容易遭受暴力现象的环境条件和行为人, 并采取措施对妇女予以保护和赔偿。

D.其他建议

批准其他条约

27. 委员会鼓励缔约国批准其尚未加入的国际条约, 特别是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。

《公约》第14条所述的声明

28. 委员会鼓励缔约国作出《公约》第14条所述的任择声明。

《公约》第8条修正案

29. 委员会建议缔约国批准1992年1月15日第十四次《公约》缔约国会议通过、1992年12月16日大会第47/111号决议批准的对《公约》第8条第6款的修正。

《德班宣言和行动纲领》

30. 鉴于关于德班审查会议后续行动的第33(2009)号一般性建议, 委员会建议缔约国在将《公约》纳入本国法律时考虑2001年9月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》以及2009年4月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中提供具体资料, 说明在国家一级落实《德班宣言和行动纲领》的行动计划和采取的其他措施。

非洲人后裔国际十年

31. 根据宣布2015-2024年为非洲人后裔国际十年的联大第68/237号决议和关于十年活动方案的联大第69/16号决议, 委员会建议缔约国制定和执行适当的措施与政策方案。委员会还请缔约国在下次定期报告中提供具体资料, 说明按照委员会关于对非洲人后裔种族歧视问题的第34(2011)号一般性建议, 在这方面采取的具体措施。

传播报告和结论性意见

32. 委员会建议缔约国在提交报告后立即将之公布于众, 并以官方语言及适当的缔约国其他通用语言公布委员会的结论性意见。

与民间组织协商

33. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和落实本次结论性意见的过程中, 继续与致力于保护人权、特别是消除种族歧视的民间社会组织协商和扩大对话。

落实结论性意见

34. 根据《公约》第9条第1款和委员会议事规则修正案第65条, 委员会请缔约国在本次结论性意见通过一年之内提供资料, 说明其落实上文第8、9和13段所载建议的情况。

特别重要的段落

35. 委员会还希望提请缔约国注意上文第10、11和14段所载各项建议的特别重要性, 并请缔约国在下次定期报告中详细说明其为落实这些建议所采取的具体措施。

编写下次报告

36. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的条约专要报告准则(CERD/C/2007/1), 在2017年12月20日之前提交第16和17次合并定期报告, 其中应述及本次结论性意见中提出的所有问题。根据联大第68/268号决议, 委员会促请缔约国遵守定期报告不超过21 000字、共同核心文件不超过42 400字的篇幅限制。

